<https://doi.org/10.1007/s10357-020-3682-5>

Tagungsbericht über das 20. KBU – Klimaschutz durch Energiewende

Michael Quandt

© Der/die Autor(en) 2020

1. Problematik

Der Klimaschutz ist derzeit eines der zentralen politischen Themengebiete. Zu seiner Verwirklichung wurde kürzlich ein nicht ganz unumstrittenes Gesetz verabschiedet: das Klimaschutzgesetz. Fraglich ist, welche Inhalte es hat und welche Konsequenzen daraus für die Praxis erwachsen. Erfordert nunmehr jede Maßnahme eine Klimaschutzverträglichkeitsprüfung? Was bedeutet dies für den weiteren Kohleabbau sowie für den Bau bzw. den Betrieb von Kraftwerken? Muss deren Planung und die weitere praktische Umsetzung angepasst werden? Gehören Dieselfahrverbote für die „Verbesserung des Stadtklimas“ auch zu den erfassten Fragestellungen?

Der Klimaschutz wird vor allem durch die Energiewende vorangetrieben. Weitere Impulse evolvieren aus der jüngsten EU-Gesetzgebung in Form der novellierten Erneuerbare-Energien-Richtlinie und der Governance-VO. In Rede steht allerdings, ob diese Rechtsakte die Lücken schließen, welche durch die Absprache des Beihilfecharakters der deutschen Ökostromförderung durch das EuGH-Urteil vom 28.3.2019¹ entstanden sind. Wird damit der Weg für eine grenzenlose Unterstützung der Erzeuger erneuerbarer Energien geebnet?

Welche konkreten Maßnahmen enthält das Klimapaket? Welche Konsequenzen hat dies für den bereits an langfristigen Zielen ausgerichteten Kohleausstieg? Muss hier eine Korrektur erfolgen, um die Klimaschutzziele zu erreichen und den „Erneuerbaren“ bei der Stromerzeugung genügend Raum zu verschaffen? Auf welchem Stand befinden sich die diesbezüglichen Gesetzgebungsvorhaben? Inwiefern begleiten Nordrhein-Westfalen und Brandenburg diesen Prozess?

Diese und weitere Fragen wurden im Rahmen des 20. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht, welches am 28.1.2020 im Haus Königshügel in Aachen stattfand, erörtert. Das Kolloquium fand unter dem Titel „Klimaschutz durch Energiewende“ statt und wurde vom Lehr- und Forschungsgebiet Berg-, Umwelt- und Europa-recht der RWTH Aachen, dem Institut für Markscheidewesen, Bergschadenkunde und Geophysik im Bergbau der RWTH Aachen sowie der GDMB Gesellschaft der Metal-lurgen und Bergleute e. V. veranstaltet.

Das interdisziplinäre 20. KBU zeichnete sich dadurch aus, dass die aufgeworfenen Fragen sowohl aus rechtlicher als auch aus technischer Sicht erörtert wurden. Ferner ergab sich aus der Gesamtschau der Beiträge ein umfassender Überblick über die kurz- und langfristig zu erwartenden Entwicklungen und Konsequenzen.

Das Kolloquium begann mit einer Eröffnung durch Prof. Dr. W. Frenz (RWTH Aachen), in welcher er nach einem kurzen Grußwort den thematischen Rahmen der Veranstaltung vorstellte.

2. Klimaschutzpolitik in NRW

M. Theben (MinDirig, Abteilung VII: Klimaschutz, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW) befasste sich in seinem Eingangsvortrag mit der „Klimaschutzpolitik der Landesregierung NRW – Aktuelle Entwicklungen in Deutschland und EU“. Zu Beginn wurde das Klimaschutz-Abkommen von Paris dargestellt. Anschließend erläuterte der Referent die Entwicklung der Treibhausgasemissionen sowie die diesbezüglichen deutschen Zielvorstellungen, welche sich unter anderem aus der Klimaschutzpolitik 2019 sowie aus dem Klimaschutzprogramm 2030 ergeben. Das Klimaschutzprogramm 2030 ist eine programmatische Handlungs-offensive der Bundesregierung, welche das Ziel einer Treibhausgas-minderung von 55 % im Jahr 2030 gegenüber 1990 forciert. Das Bundes-Klimaschutzgesetz enthält entsprechende Festsetzungen. Zudem wurde der CO₂-Preis für Verkehr und Gebäude gemäß des Brennstoffemissions-handelsgesetz (BEHG) mit dem Hinweis darauf erörtert, dass die derzeitige vorhandene CO₂-Bepreisung ab 2021 durch einen zusätzlichen nationalen Brennstoffemissionshandel für Verkehr und Gebäude/Wärme ergänzt werden soll. Der Referent schloss seinen Vortrag mit einem Blick auf den europäischen *status quo*, den „European Green Deal“ sowie einer Übersicht über die Klimaschutzpolitik der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen.

3. Stand des Klimaschutzes

Anschließend referierte Prof. Dr. M. Leuchner (RWTH Aachen) unter dem Titel „Aktueller Klimazustand und zukünftige Klimaentwicklung – Treiber, Folgen und Herausforderungen“. Dabei stellte dieser insbesondere klar, dass die letzten fünf Jahre die wärmsten der Wetteraufzeichnungen waren und wies auf die weltweit nachweisbaren Auswirkungen des Klimawandels hin. Die aktuellen Klimaziele seien mithin nicht ausreichend, um schwerwiegende Folgen im Erdsystem zu vermeiden.

4. Zukunft der Energiewende und Klimapaket der Bundesregierung

Es folgte ein Vortrag zu dem Thema „Die Zukunft der Energiewende und Klimapaket der Bundesregierung“ von Prof. Dr. Frenz, in welchem sich der Referent zunächst mit dem novellierten EU-Recht, insbesondere der Governance-VO, der Erneuerbare-Energien-Richtlinie und dem European Green Deal befasste.

Sodann widmete sich Frenz dem Klimapaket der Bundesregierung. Dieses umfasst einerseits die Schaffung verbindlicher Sektorziele durch das Bundes-Klimaschutzgesetz, ohne allerdings konkrete Maßnahmen für die Sektoren zu

Michael Quandt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, RWTH Aachen University, Aachen Deutschland

¹ EuGH, Urt. v. 28.3.2019 – C-405/16 P (Deutschland/Kommis-sion).

benennen. Andererseits ist auch das Klimaschutzprogramm 2030, welche konkreten Maßnahmen zur Erreichung der Sektorziele kodifiziert, integraler Bestandteil. Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) als nationales Emissionshandelssystem für die Sektoren Verkehr und Wärme war im weiteren Gegenstand der Betrachtung. Fernerhin wurde die Frage aufgeworfen, ob eine Rechtspflicht zu schärferen Klimaschutzmaßnahmen besteht.

Im Ergebnis wurde flagrant, dass der europäische Paradigmenwechsel in den Bemühungen um den Klimaschutz die Zukunft der Energiewende auf vielfältige Weise beeinflusst. Die Zielsetzung des „European Green Deal“ bis 2050 CO₂-Neutralität zu erreichen ist ambitioniert. Die Verwirklichung soll unter anderem durch einen verstärkten Ausbau erneuerbarer Energien vorangetrieben werden. Den Mitgliedstaaten werden dabei zwar keine Ausbauziele vorgegeben, doch erfolgt die Umsetzung in enger Anbindung an die Kommission, denn dieser sind nationale Energie- und Klimapläne vorzulegen. Insofern wies *Frenz* auf die Gefahr einer „EU-Energieplanwirtschaft“ hin, welche durch nationale Energiekompetenzen austariert werden müsse.

Auf nationaler Ebene nimmt das Klimapaket der Bundesregierung mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz, dem Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030, entsprechenden Änderungen des Steuerrechts sowie mit dem Bundes-Emissionshandelsgesetz normative Form an. Ausschlaggebend ist hierbei die einheitliche Bepreisung des CO₂-Ausstoßes, welche letztlich mittels ökonomischer Anreizwirkung zu einer umfassenden Emissionsreduktion beitragen soll.

Ausweislich des Vermittlungsverfahrens um die entsprechende Normierung im BEHG, soll der vorgesehene Anfangspreis von 10 Euro pro Tonne CO₂ auf 25 Euro pro Tonne ab 2021 steigen. Berechnungen der vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung beauftragten MCC-PIK-Expertise zufolge, sind allerdings beide Niveaus unzureichend, um die selbstgesteckten Klimaziele der Bundesregierung einzuhalten. Ein rechtlicher Anspruch auf Nachbesserung besteht weder auf Basis der grundrechtlichen Schutzpflichten noch der Menschenwürde als einklagbare Verpflichtung. Die Erfolgsaussichten nationaler bzw. europäischer Klimaschutzklagen sind daher gering einzuschätzen. Dies gilt insbesondere aufgrund der bisherigen Unbestimmtheit der völkerrechtlichen Verpflichtungen, welche auch auf der Konferenz von Madrid im Dezember 2019 nicht beseitigt werden konnte.

Hinreichend konkretisiert ist hingegen der Kohleausstieg. Das Strukturstärkungsgesetz wird durch seine Regelungen die Förderung von Projekten ermöglichen, welche die sozioökonomischen Folgen des Kohleausstiegs auffangen sollen. Im Rheinland wurde bereits mit dem Wirtschafts- und Strukturprogramm 1.0 eine Präzisierung dieser Förderung vorgenommen. Abzuwarten bleibt das Kohleausstiegsgesetz, welches die Modalitäten (Zeitplan, Abfolge und Entschädigungen aufgrund des vorzeitigen Ausstiegs) der letztgültigen Einstellung der Kohleverstromung regelt.

5. Dieselfahrverbote und Klimaschutz

Anschließend referierte *RA Prof. Dr. A. Schink* (Staatssekretär a. D., Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs, Bonn) unter dem Titel „Dieselfahrverbote und Klimaschutz“.

In über 60 deutschen Städten wird der für NO₂ geltende Grenzwert von 40 µg/m³ Luft überschritten. Dieselfahrverbote sollen daher als schnellstmögliche Maßnahmen zur Einhaltung des rechtlich gebotenen Grenzwertes fungieren. Es stellt sich gleichwohl die Frage, ob auch Dieselfahrverbote einen Beitrag zum Klimaschutz leisten können.

Der Referent kam zu dem Ergebnis, dass die *ratio legis* der Dieselfahrverbote in Luftreinhalteplänen nicht etwa

die günstige Beeinflussung des Klimas, sondern vielmehr den Gesundheitsschutz bezwecke. Daran ändere auch die zumindest mittelbare Klimawirksamkeit von Dieselfahrverbote, die etwa durch den Anreiz zum Kauf eines abgas- und verbrauchsärmeren Pkw oder die Steuerung von Luftreinhaltemaßnahmen zur Vermeidung der Grenzwertüberschreitung entstehe, nichts. Bemerkenswert sei fernerhin, dass der Erwerb von Dieselfahrzeugen zugunsten benziningetriebener Fahrzeuge stark zurückgegangen ist. Infolge des höheren Verbrauchs von Benzinern können Dieselfahrverbote somit auch klimaschädlich sein.

In praxi bedarf es zur Klimawirksamkeit der Luftreinhalteplanung mehr als eines Dieselfahrverbotes. Weitere Maßnahmen wie etwa eine mit Breitenwirkung ausgestattete City-Maut oder allgemeine Zufahrtsbeschränkungen, könnten insofern einen wichtigen Beitrag leisten, wobei es hierfür bislang an einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fehlt.

6. Kohleausstiegsgesetz

Im Folgenden befasste sich *Frenz* mit dem Kohleausstiegsgesetz. Zunächst ging er dabei auf den aktuellen Stand und den Entwurf nach der Einigung zwischen Bund und Ländern vom 15. 1. 2020 ein. Sodann wurde das Anpassungsgeld für Beschäftigte der Braunkohleindustrie bis 2043 und die Entschädigung für Kraftwerksbetreiber in Höhe von 4,3 Milliarden, bei denen es Kontroversen bezüglich der Höhe und Beihilfenkonformität gibt, thematisiert. Ferner war das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen und die Implikationen des Kohleausstiegs in den Regionen Gegenstand der Betrachtung. Der Vortrag endete mit einem Blick auf die Beschleunigung des Ausbaus der Erneuerbaren Energien mittels einer EEG-Novelle, die Förderrichtlinie und die Reform des Beihilfenrechts, welche *in toto* zu einer Verstärkung der nationalen Maßnahmen beitragen.

7. Lausitz

Es folgte ein Beitrag von *Dr. K. Freytag* (Lausitz-Beauftragter des Ministerpräsidenten, Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Cottbus) zu dem Thema „Förderung beim Kohleausstieg in der Lausitz“, in welchem dieser die Ausgangssituation in der Lausitz sowie den politischen Prozess des Braunkohleausstiegs schilderte. *Freytag* resümierte, dass der Transformationsprozess in der Lausitz noch in den Kinderschuhen stecke und es bis zu dem geplanten Ausstiegstermin im Jahre 2038 noch vielfältiger Anstrengungen bedürfe, um tragfähige wirtschaftliche Strukturen für die Lausitz zu schaffen.

8. RWE

C. Becker-Berke (Leiter im Bereich Berg- und Planungsrecht der RWE Power AG) gab am Nachmittag eine „Übersicht über die Vereinbarungen zum Braunkohleausstieg mit RWE – Änderungen und Herausforderungen an die Genehmigung laufender Tagebaue“. Dabei ging der Referent zunächst auf die Rheinische Braunkohle, die Empfehlung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ und die darauf basierende Einigung zwischen Bund und Ländern vom 16. 1. 2020 ein. Mithin thematisierte er die verhandelten Eckpunkte des angepassten Braunkohlefahrplans. Der Referent erläuterte sodann die Konsequenzen der Stilllegungen für die Tagebaue, wobei er beispielhaft den Tagebau Hambach anführte.

Schlussendlich wurde die rechtliche Planungsebene für den Betrieb eines Braunkohlentagebaus von der politischen Leitentscheidung, bis hin zu sämtlichen nachfolgenden öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Genehmigungen vorgestellt. Offenkundig wurde damit nicht nur die

Komplexität der rechtlichen Planung eines Braunkohlentagebaus, sondern auch der damit einhergehende erhebliche Zeitbedarf.

9. Polizeiliche Lage

Der Referent *D. Weinsprach* (Polizeipräsident, Aachen) befasste sich mit der aktuellen Entwicklung der polizeilichen Lage nach dem Kohleausstiegsbeschluss.

10. Mining Transformation Engineering

Als letzter Referent des Tages setzte sich *Prof. Dr. A. Preuße* (RWTH Aachen) mit der „Transformation Engineering in Mining“ auseinander. Dabei wurden der Kohlebergbau in Deutschland, die Energiewende und die damit einhergehenden Transformationsprozesse sowie die zugrundeliegenden politischen Leitentscheidungen erörtert.

Mit einem Schlusswort von *Preuße*, in dem er allen Referenten dankte, endete das Kolloquium. Einige der Beiträge sind in dem Tagungsband „Klimaschutz durch Energiewende“ enthalten. Zum Abschluss sei noch auf das 21. ABK am 17.6.2020 in Aachen mit dem Titel „Kohleausstiegsgesetz: Inhalt und Folgen“ hingewiesen. Bei diesem wird es

um die Abfolge der Stilllegung von Kraftwerken, die Frage einer Entschädigungspflicht auch für Braunkohletagebaue und energieintensive Unternehmen, einen Vergleich zwischen Atom- und Kohleausstieg und anderes mehr gehen.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open access funding provided by Projekt DEAL.